

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

541A SESSIONE PLENARIA DEL CESE, 20.2.2019 – 21.2.2019

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti — Analisi annuale della crescita 2019 — Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale

[COM(2018) 770 final]

(2019/C 190/04)

Relatrice: **Anne DEMELENNE**

Consultazione	Commissione europea, 18/02/2019
Base giuridica	Art. 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	01/02/2019
Adozione in sessione plenaria	20/02/2019
Sessione plenaria n.	541
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	124/1/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'analisi annuale della crescita presenta una valutazione globalmente positiva dei progressi economici e sociali compiuti finora rispetto alla crescita economica, agli investimenti e agli sviluppi sul mercato del lavoro. Nonostante gli apprezzabili miglioramenti realizzati dal 2014, i dati presentati indicano che i risultati non sono stati significativi rispetto a quelli conseguiti da altre economie avanzate.

1.2 L'analisi annuale della crescita fa riferimento ai pericoli derivanti da eventi esterni, ma non propone contromisure adeguate. Le minacce esterne dovrebbero mettere in evidenza l'esigenza di elaborare politiche di stimolo per mantenere i livelli di crescita e occupazione. Questo ha ripercussioni sui bilanci dell'UE e degli Stati membri.

1.3 Una maggiore produttività è fondamentale per conservare la posizione competitiva dell'UE e per accrescere il benessere. Le riforme suscettibili di portare a un incremento della produttività dovrebbero essere accolte con favore. Tuttavia è necessario procedere a una valutazione approfondita delle politiche condotte in passato, alla luce dei risultati contrastanti ottenuti finora, tra cui la lentezza della ripresa economica, le persistenti preoccupazioni circa la produttività rispetto ai concorrenti e l'aumento del lavoro precario.

1.4 Come sottolineato nell'analisi annuale della crescita, una maggiore produttività dipende da un'istruzione e una formazione migliori, che dovrebbero essere sostenute dalle parti sociali, dalla società civile e da investimenti pubblici e privati, ivi compresi gli investimenti sostenuti dai fondi strutturali dell'UE.

1.5 Si accoglie con soddisfazione il risalto dato al pilastro sociale. Si dovrebbe precisare in che modo esso verrà messo in pratica, come sarà possibile mettere a disposizione risorse mediante il Fondo sociale europeo e altri strumenti europei e come tutto ciò sarà finanziato a livello di UE e di Stati membri.

1.6 Vi sono riferimenti a settori in cui sono state proposte politiche nuove, tra cui l'equità fiscale, l'unione bancaria e il funzionamento della zona euro. I progressi sono molto lenti e le proposte spesso piuttosto modeste. Il pieno coinvolgimento delle parti sociali e della società civile sarebbe vantaggioso.

1.7 L'importanza di affrontare i cambiamenti climatici viene citata brevemente, dati i rischi ad essi associati per l'economia, come descritto nella relazione del Forum economico mondiale sui rischi globali ⁽¹⁾, però la questione viene trattata in maniera superficiale. Manca inoltre una riflessione sui costi esterni dell'economia basata sul carbonio. Le misure finora adottate per la protezione del clima restano insufficienti. Un passo importante sarebbe rinominare l'analisi annuale della crescita «analisi annuale della crescita sostenibile». Oltre a riconoscere l'importanza dei cambiamenti climatici ciò consentirebbe anche di attribuire il giusto valore alla sostenibilità delle risorse limitate, alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia degli interessi dell'economia e delle generazioni future.

1.8 In molti ambiti l'attuazione delle politiche dipende da alcuni finanziamenti del settore privato e anche di quello pubblico. Questo dovrebbe essere facilitato sia attraverso riforme volte a creare un ambiente favorevole per gli investimenti del settore privato, sia mediante un adeguato bilancio dell'UE e un impegno al rispetto di una «regola d'oro» che consenta finanziamenti provenienti dai bilanci degli Stati membri al fine di realizzare investimenti produttivi sul piano sia sociale che economico e che non pregiudichino la sostenibilità del bilancio futuro.

2. Le priorità di massima della Commissione europea nell'analisi annuale della crescita 2019

2.1 L'analisi annuale della crescita 2019 si colloca nel più ampio contesto di una crescita economica che si è protratta per 22 trimestri consecutivi offrendo così l'opportunità di attuare le riforme necessarie per far fronte alle crescenti incertezze a livello mondiale e ai possibili rischi interni, vale a dire:

- accrescere gli investimenti pubblici e privati per aumentare la crescita della produttività totale dei fattori;
- offrire investimenti di qualità elevata in R&S, innovazione, istruzione, competenze e infrastrutture;
- rafforzare la produttività, l'inclusione sociale e la capacità istituzionale;
- assicurare mercati dei capitali integrati e ben funzionanti;
- garantire stabilità macrofinanziaria e solidità delle finanze pubbliche.

(1) Forum economico mondiale — Relazione 2019 sui rischi globali.

3. Osservazioni generali in merito alle raccomandazioni della Commissione europea

3.1 Il CESE accoglie con favore l'impegno costante a sostenere le riforme volte a incrementare gli investimenti di elevata qualità e la crescita della produttività, l'inclusione e la qualità istituzionale, e a continuare a garantire la stabilità macrofinanziaria e finanze pubbliche sane. Si rallegra che sia riconosciuta la necessità di investimenti incentrati sull'istruzione e la formazione, e si compiace del maggiore riconoscimento della necessità di rafforzare la dimensione sociale dell'UE, di far fronte alle disuguaglianze tra le regioni e al loro interno in termini di accesso all'istruzione, e di realizzare il coordinamento tra gli strumenti politici. Resta tuttavia da precisare in che modo si intende conseguire questi obiettivi, e la valutazione dei risultati economici non corrisponde in tutti i settori ai dati presentati negli allegati, mantenendo talvolta un atteggiamento compiacente: gli aspetti positivi vengono esagerati e, in taluni casi, vengono fatte affermazioni infondate secondo cui le politiche attuate in passato hanno sortito effetti positivi.

3.2 Nel testo si fa riferimento a pericoli ed incognite, tra cui le trasformazioni dell'economia mondiale e la politica commerciale degli Stati Uniti, e le incertezze nelle future relazioni con il Regno Unito. Il rischio di una recessione nel breve e medio termine sottolinea la necessità di predisporre misure di stimolo che permettano di mantenere i livelli di crescita e occupazione, come raccomandato dall'OCSE ⁽²⁾. A tal fine dovrebbe essere presa in considerazione la creazione nell'ambito del bilancio UE di una funzione di stabilizzazione macroeconomica, che consentirebbe di aumentare la resilienza economica del settore. Tale funzione potrebbe servire da cuscinetto contro gli shock e permettere alla zona euro di adottare l'orientamento di bilancio positivo richiesto dal CESE ⁽³⁾ anche se i singoli Stati membri non utilizzano il margine di bilancio disponibile in linea con gli obiettivi europei.

3.3 Vi sono inoltre i rischi che derivano dagli sviluppi politici interni a seguito dei risultati economici e sociali relativamente deludenti del periodo successivo al 2008. Questo sottolinea anche l'importanza di tali riforme e misure strategiche che consentirebbero di migliorare la produttività e la crescita economica e di rafforzare la coesione e la dimensione sociale delle politiche.

3.4 *Crescita*

3.4.1 Negli ultimi cinque anni, vale a dire dal 2014, l'Unione europea ha registrato una crescita economica grazie alla quale un certo numero di paesi a basso reddito hanno raggiunto livelli di crescita superiori alla media UE. Questo ha ridotto in una certa misura le divergenze tra i redditi più elevati e quelli più bassi in tutta l'Unione, benché alcuni altri paesi siano rimasti indietro creando così nuove disparità.

3.4.2 A partire dal 2017, per la prima volta dall'inizio della crisi, si è registrata una lieve crescita in tutti gli Stati membri dell'UE. Tuttavia, nell'insieme dell'UE la crescita è tuttora più lenta rispetto al periodo precedente alla crisi e non risulta straordinaria rispetto alla crescita registrata di recente in altre economie avanzate. Inoltre, vista la durata eccezionale della depressione post-2008, l'UE deve ancora recuperare un ritardo sostanziale.

3.5 *Aspetti sociali*

3.5.1 Tanto il livello di occupazione che il tasso di occupazione hanno dimostrato una forte ripresa rispetto al periodo di crisi iniziato nel 2008. Benché, come indicato dai dati allegati all'analisi, nella creazione di nuovi posti di lavoro si tenda a chiedere competenze più elevate, nel contempo si registra un degrado nella qualità di questi posti di lavoro.

3.5.2 I lavoratori sono sempre più spesso assunti con contratti temporanei e a tempo parziale, mentre la maggior parte di essi preferirebbe un contratto standard a tempo pieno ⁽⁴⁾. Tra il 2008 e il 2017 la quota dei lavoratori a tempo parziale è aumentata passando dal 16,8 % al 18,7 % dell'occupazione totale, con livelli più elevati e un aumento più consistente di giovani. Benché il numero delle persone occupate sia aumentato, nel 2017 il numero totale di ore lavorate era ancora leggermente al di sotto del livello del 2008 ⁽⁵⁾.

3.5.3 Come rilevato nell'analisi annuale della crescita, il numero di persone occupate e a rischio di povertà è elevato e in aumento in diversi Stati membri (8,6 % nel 2008 e 9,6 % della popolazione attiva nel 2017 ⁽⁶⁾). Un livello di occupazione totale più elevato (anche se l'occupazione dovrebbe essere preferibile alla disoccupazione) non è prova di crescita inclusiva.

⁽²⁾ OCSE, Prospettive economiche — novembre 2018: « Editoriale » del capo economista e « Analisi generale della situazione macroeconomica » pag. 43.

⁽³⁾ Supplemento di parere del CESE *Politica economica della zona euro 2018* (GUC 62, del 15.2.2019, pag. 312).

⁽⁴⁾ COM(2018) 761 final, pag. 14.

⁽⁵⁾ COM(2018) 761 final, pag. 14.

⁽⁶⁾ COM(2018) 761 final, pag. 41.

3.5.4 Nel calcolo tassi di disoccupazione spesso non si tiene conto di taluni gruppi, come ad esempio i beneficiari di prestazioni di disabilità (7). Questo elemento dovrebbe essere preso in considerazione nelle raccomandazioni, in particolare per quanto riguarda l'offerta di flessibilità e sicurezza a tali gruppi al fine di facilitarne l'accesso al mercato del lavoro aperto senza che debbano perdere il diritto alle prestazioni.

3.5.5 Occorre altresì garantire che le persone con contratti di lavoro precari e atipici, come i lavoratori autonomi, i lavoratori a tempo parziale o le persone occupate nelle piattaforme, abbiano accesso a una protezione sociale adeguata. Destano inoltre preoccupazione le persone che, a causa di condizioni di salute o disabilità, devono sostenere spese tali da rendere impossibile arrivare a fine mese, e che a volte perdono un'adeguata assistenza finanziaria per affrontare dette spese una volta che ottengono un impiego retribuito.

3.5.6 La Commissione propone di adeguare la protezione sociale in funzione delle nuove forme di lavoro. È senz'altro vero che sarà necessario reperire nuove fonti di finanziamento, tuttavia la soluzione è tornare a posti di lavoro di qualità che siano adatti alle esigenze del mercato del lavoro e a contratti di lavoro sostenibili, che diano alle persone il diritto a una protezione sociale adeguata. Sarà inoltre necessario combattere la discriminazione sul mercato del lavoro di determinati gruppi (anziani, persone provenienti da paesi terzi, persone con disabilità, giovani e donne), molti dei quali sono spesso altamente qualificati.

3.5.7 Vanno accolti con favore i riferimenti alla necessità di assicurare un più ampio accesso a servizi di qualità e di migliorare l'accesso al mercato del lavoro per i genitori (in particolare per le donne) per la loro ricaduta positiva sulla lotta all'esclusione sociale e sul miglioramento dell'offerta di manodopera. Analogamente, si dovrebbero promuovere le politiche volte a sostenere l'integrazione sociale dei migranti nel quadro di una politica migratoria che riflette i valori europei di solidarietà, tolleranza e rispetto dei diritti umani.

3.6 *Retribuzione e produttività*

3.6.1 L'aumento retributivo è stato molto modesto e le disparità tra i paesi (anche per lo stesso lavoro) restano consistenti. L'aumento retributivo per l'UE nel suo complesso resta al di sotto del livello di crescita della produttività.

3.6.2 Questo significa che una quota inferiore del reddito nazionale è rappresentata dalle retribuzioni. La misura in cui i benefici di una maggiore produttività sono equamente ripartiti varia da uno Stato membro all'altro in funzione del margine di successo della contrattazione collettiva e delle politiche intese a promuovere la crescita dei salari. L'aumento della produttività dovrebbe di norma essere considerato la condizione preliminare indispensabile (seppure non l'unica) per assicurare salari più elevati. Tuttavia il nesso sistematico tra la produttività (che dipende anche dagli investimenti) e i salari non dovrebbe indurre a trascurare gli aumenti del costo della vita al momento di definire i salari; in caso contrario potrebbe determinare tensioni sociali importanti.

3.6.3 Nei paesi in cui la manodopera è a costo inferiore i salari bassi costituiscono inoltre un ostacolo ad una maggiore produttività, spingendo le persone più qualificate a cercare lavoro altrove. La mobilità dei lavoratori dovrebbe essere accolta con favore quando rispecchia la prima scelta dei singoli. Essa consente inoltre l'acquisizione di competenze ed esperienze che possono essere riportate nei paesi d'origine. Tuttavia, l'emigrazione dei lavoratori più qualificati ha anche scoraggiato gli investimenti nelle attività che richiedono elevati livelli di competenze, con la conseguenza che i paesi in cui la manodopera è a costo inferiore non sono in grado di sviluppare le attività economiche più impegnative.

3.6.4 L'aumento dei salari minimi e dei salari più elevati nel settore pubblico è stato seguito da livelli retributivi più elevati in una serie di Stati membri (per lo più nell'Europa orientale e centrale). Consumi più elevati hanno contribuito all'aumento del PIL. Analogamente, le misure per garantire un salario minimo e un reddito minimo, nel quadro di un processo di convergenza sociale nell'UE, potrebbero rappresentare un elemento importante per la protezione sociale e il conseguimento di un tenore di vita dignitoso in tutti i paesi, oltre a contribuire a sostenere la crescita.

3.7 *Produttività e competenze*

3.7.1 Il ritardo nella crescita della produttività relativo ai principali concorrenti a livello mondiale è dovuto a una depressione più lunga iniziata nel 2008, come illustrato nel grafico 3 (8). Questo ritardo è particolarmente marcato nella zona euro. Ridurre tale divario richiederà lo sviluppo di un contesto favorevole all'incremento degli investimenti privati e all'applicazione della ricerca e dell'innovazione. Sarà inoltre necessario sfruttare appieno le potenzialità della popolazione dell'UE, riducendo al minimo l'esclusione sociale e dal mercato del lavoro e investendo negli strumenti atti a facilitare l'inclusione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro.

(7) La relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio 2018 indica che nell'UE solo il 47,4 % delle persone in età lavorativa con disabilità ha un impiego.

(8) COM(2018) 770 final, pag. 6.

3.7.2 Il miglioramento delle conoscenze, delle competenze, e delle qualifiche, degli atteggiamenti e della creatività rimane una condizione fondamentale per incrementare la produttività, e contribuisce alla democrazia e allo sviluppo sostenibile. L'analisi annuale della crescita sottolinea, a giusto titolo, l'importanza di investire nello sviluppo delle competenze, dell'istruzione e dell'apprendimento permanente. Il 40 % dei datori di lavoro segnala difficoltà nella ricerca di personale con competenze adeguate. Numerosi potenziali dipendenti hanno inoltre difficoltà ad applicare le qualifiche nei loro paesi d'origine.

3.7.3 È fondamentale sviluppare strategie volte ad anticipare le future esigenze in materia di competenze, assieme a sistemi di convalida delle competenze adeguate, e a garantire che l'istruzione e la formazione soddisfino le esigenze occupazionali. Il sostegno ai datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori disponibili con qualifiche e competenze adeguate dovrebbe anche essere assicurato da investimenti nei servizi di assistenza volti a impedire l'abbandono scolastico precoce, soprattutto tra i gruppi discriminati come le persone con disabilità o le persone provenienti da un contesto migratorio, e a offrire sostegno per il proseguimento dell'istruzione superiore⁽⁹⁾. Rendere possibile e facilitare la valorizzazione delle competenze e delle qualifiche (cosa che varia enormemente tra uno Stato membro e l'altro) costituisce una responsabilità importante dei datori di lavoro, e lo sviluppo e l'attuazione di strategie efficaci sono inconcepibili senza la piena partecipazione delle parti sociali, della società civile, degli istituti di istruzione e delle società di formazione. Come sostiene l'analisi annuale della crescita, assicurare un accesso equo a un'istruzione di qualità «richiede investimenti adeguati», che dovrebbero includere gli investimenti pubblici sostenuti dall'UE attraverso le raccomandazioni specifiche per paese e un'adeguata partecipazione dei Fondi strutturali e del piano di investimenti.

3.8 *Sfida climatica*

3.8.1 L'analisi annuale della crescita presta un'attenzione vaga e troppo scarsa ai pericoli derivanti dai cambiamenti climatici e ai progressi dell'UE verso il conseguimento degli obiettivi di Parigi. Rispetto alla relazione sui rischi globali⁽¹⁰⁾, presentata ai partecipanti al Forum economico mondiale nel gennaio 2019, la rilevanza dei cambiamenti climatici per la crescita e l'economia viene trattata in maniera del tutto marginale. A tal riguardo, la relazione sui rischi globali evidenzia che i cambiamenti climatici e l'azione politica troppo timida nella decarbonizzazione dell'economia sono alla base delle tre (!) principali minacce per l'economia mondiale. La protezione del clima non è quindi più una questione di tutela dell'ambiente, ma un presupposto indispensabile per l'economia. Le relazioni periodiche redatte da Bloomberg NEF mostrano che gli investimenti nell'energia pulita sono diminuiti dal 2011⁽¹¹⁾. L'UE non può rivendicare un posto di primo piano in questo settore né in quello delle innovazioni che comportano riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra.

3.8.2 La relazione del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) sottolinea l'urgenza degli interventi volti a contrastare i cambiamenti climatici, suscettibili di diventare irreversibili nel giro di tre anni. È inoltre necessario mettere a disposizione risorse a tutti i livelli di governance (investimenti sia pubblici che privati) per modernizzare e decarbonizzare l'industria, i trasporti e l'energia.

3.8.3 Si tratta anche di una necessità di politica di bilancio, date le esternalità negative estremamente elevate dell'attuale economia. Tuttavia, l'analisi annuale della crescita esclude in larga misura la questione, sebbene la Commissione abbia pubblicato, quasi contemporaneamente a tale analisi, dati quantitativi che attestano tale necessità, secondo i quali soltanto le catastrofi legate alle condizioni meteorologiche hanno causato nel 2017 danni dell'ordine di 283 miliardi di euro⁽¹²⁾. Il CESE ha più volte sottolineato che, secondo le stime del Fondo monetario internazionale, nell'UE le sovvenzioni dirette e indirette alla produzione di energia basata sul carbonio ammontano a 330 miliardi di dollari all'anno. È quindi una carenza dell'analisi annuale della crescita il fatto che essa non affronti la questione dell'internalizzazione dei costi esterni e il dibattito sull'esigenza di «andare al di là del PIL».

3.9 *Investimenti*

3.9.1 Gli investimenti sono essenziali per la crescita della produttività. La questione è urgente per l'UE dal momento che è in ritardo rispetto ai suoi principali concorrenti in settori cruciali della tecnologia più avanzata e nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio. Un continuo miglioramento dell'economia è una base essenziale per il finanziamento della protezione sociale e dell'assistenza sanitaria al livello auspicato dai cittadini europei. In realtà, promuovere il benessere, la coesione e la giustizia sociale è un obiettivo pienamente compatibile con la crescita economica e l'incremento della produttività⁽¹³⁾.

3.9.2 Il CESE ribadisce che, a suo parere, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero impegnarsi maggiormente per eliminare le strozzature che frenano gli investimenti e per creare un ambiente propizio agli stessi. La realizzazione dell'Unione dell'energia, la strategia per il mercato unico digitale e il piano d'azione per l'economia circolare potrebbero tutti presentare opportunità per gli investimenti. È opportuno tenere conto, inoltre, delle nuove opportunità di investimenti «verdi» per contrastare il cambiamento climatico.

⁽⁹⁾ La Relazione comune sull'occupazione 2018, pubblicata dalla Commissione, indica che le probabilità che le persone con disabilità abbandonino prematuramente la scuola rispetto alle persone non disabili sono pari al 10,3 % (secondo dati del 2015), mentre le probabilità che portino a termine l'istruzione terziaria sono pari a -13,6 % (secondo dati del 2015).

⁽¹⁰⁾ Forum economico mondiale — Relazione 2019 sui rischi globali.

⁽¹¹⁾ BloombergNEF — *Clean Energy Investment Trends, 3Q 2018* («Tendenze negli investimenti in energia pulita, 3° trimestre 2018»).

⁽¹²⁾ COM(2018) 773 final.

⁽¹³⁾ Parere del CESE sul tema *Politica economica della zona euro 2017* (GU C 173 del 31.5.2017, pag. 33).

3.9.3 Anche gli accordi commerciali internazionali possono offrire prospettive per stimolare la crescita economica. La questione è particolarmente urgente tenuto conto dei pericoli presentati dal possibile recesso del Regno Unito dall'UE e dai conflitti commerciali con gli Stati Uniti. L'UE dovrebbe sostenere un sistema regolamentato di relazioni economiche internazionali, integrato dalla negoziazione di accordi di libero scambio. Questi ultimi dovrebbero garantire livelli tariffari minimi, tenendo debitamente conto dei diritti dell'uomo, delle norme dell'OIL e del diritto degli Stati di legiferare nell'interesse pubblico.

3.9.4 L'analisi annuale della crescita esprime preoccupazione circa i livelli di investimenti, suggerendo che il divario individuato dopo il 2008 è stato quasi colmato. Gli investimenti (intesi come formazione lorda di capitale fisso) dovrebbero raggiungere il 20,6 % del PIL nel 2018, rispetto al 22,5 % del 2007 e al 19,4 % del 2014 ⁽¹⁴⁾. La carenza di investimenti, misurata in questi termini, si è pertanto ridotta leggermente, ma non è stata eliminata.

3.9.5 Gli investimenti rimangono a un livello basso rispetto a quello negli Stati Uniti e in Corea del Sud, che sono tra i concorrenti naturali dell'UE per quanto riguarda l'innovazione. I livelli rimangono particolarmente modesti in numerosi paesi a reddito più basso e in paesi che hanno subito il maggiore declino dopo il 2008.

3.9.6 L'analisi annuale della crescita è favorevole a una serie di settori oggetto di investimenti sociali, tra cui la sanità, i sistemi di assistenza a lungo termine e l'edilizia sociale. Il CESE ha illustrato gli argomenti a favore dei molteplici effetti positivi derivanti da investimenti sociali ben pianificati, efficaci ed efficienti, che dovrebbero essere considerati non come un fattore di costo ma come un investimento nel potenziale di crescita e di occupazione dell'Europa ⁽¹⁵⁾. L'attuazione di tali obiettivi necessita di spazio per la spesa pubblica.

3.9.7 Il piano di investimenti per l'Europa va accolto con favore come mezzo per sostenere investimenti orientati verso le priorità politiche dell'UE, ma le risorse messe a disposizione sono state limitate e, in termini aggregati, sufficienti solo a mantenere e a non a incrementare, il totale dei crediti della BEI ⁽¹⁶⁾, che nel 2017 erano inferiori del 7 % al livello medio per il periodo 2013-2016 ⁽¹⁷⁾.

3.9.8 È necessario un approccio che renda possibile un programma di investimenti adeguatamente finanziato, ivi comprese le risorse provenienti dal bilancio dell'UE con un sostegno dai bilanci degli Stati membri. In tal modo, l'UE avrà maggiori possibilità di conseguire gli obiettivi dichiarati in termini di sostegno allo sviluppo delle PMI, agli investimenti nelle nuove tecnologie per promuovere l'auspicata trasformazione «verde» e agli investimenti nel rafforzamento dei livelli di istruzione e competenze e nel miglioramento delle condizioni sociali. Il CESE ha già affermato che la flessibilità attualmente consentita nel patto di stabilità e crescita (PSC) non è sufficiente e che si dovrebbero aprire discussioni a livello dell'UE su una norma di diritto completa che escluda dal campo di applicazione del PSC gli investimenti pubblici che apportano valore aggiunto, una clausola nota come «regola d'oro» ⁽¹⁸⁾, in modo da garantire la sostenibilità del debito.

3.10 *Debito*

3.10.1 Il CESE, in linea con il suo parere precedente ⁽¹⁹⁾, concorda con le preoccupazioni espresse nell'analisi annuale della crescita circa il persistente ruolo degli elevati livelli di debito pubblico e privato in quanto fattori di vulnerabilità, in particolare nella zona euro. Il debito pubblico lordo è sceso dal picco dell'88,1 % del PIL nel 2014 all'81,4 % del PIL nel 2018, ancora ben al di sopra del livello del 2008 nonché dell'obiettivo del 60 % del PIL. Tuttavia, i raffronti a livello internazionale indicano che i livelli di debito pubblico superiori al 60 % del PIL non sono necessariamente collegati a una minore crescita economica. La riduzione del debito pubblico risulta più facile in presenza di una crescita economica rapida. La migliore protezione contro i pericoli associati agli elevati livelli di debito è pertanto il completo rilancio della crescita economica mediante politiche macroeconomiche anticicliche. Inoltre, un risanamento di bilancio favorevole alla crescita nei periodi di congiuntura favorevole può contribuire a prevenire le reazioni negative del mercato nei periodi sfavorevoli.

3.10.2 Negli ultimi anni il debito privato è diminuito, ma nella maggior parte degli Stati membri dell'UE rimane al di sopra del livello precedente all'introduzione dell'euro. La riduzione dell'indebitamento delle famiglie e delle imprese è meno lunga e dolorosa in presenza di una crescita economica elevata. La destabilizzazione delle economie dell'area dell'euro per effetto di un mercato immobiliare prociclico deve essere attentamente sorvegliata e prevenuta mediante strumenti normativi per prevenire crisi economiche.

3.10.3 La riduzione del debito è facilitata dalla presenza di istituzioni di alta qualità su un piano di parità con le economie più efficienti, che garantiscono l'efficienza dei mercati finanziari e dei mercati dei prodotti e dei servizi e del lavoro, contribuiscono a conseguire un'adeguata qualità della pubblica amministrazione e sostengono politiche corrette in materia di pensioni, concorrenza e fiscalità.

⁽¹⁴⁾ Base di dati AMECO.

⁽¹⁵⁾ Parere del CESE sul tema *Finanziare il pilastro europeo dei diritti sociali* (GU C 262 del 25.7.2018, pag. 1).

⁽¹⁶⁾ Parere della Corte dei Conti europea EFSI: an early proposal to extend and expand, («FEIS: una proposta prematura di estensione ed espansione»), pag. 21.

⁽¹⁷⁾ BEI, relazione statistica 2017.

⁽¹⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Politica economica della zona euro 2017*, punto 3.4 (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 216).

⁽¹⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Politica economica della zona euro 2018* (GU C 197 dell'8.6.2018, pag. 33).

3.11 Unione bancaria

3.11.1 Se le attuali proposte per l'Unione bancaria venissero attuate, sarebbero insufficienti a fronte dell'esperienza acquisita in occasione delle precedenti crisi finanziarie. Dovrebbero essere adottate misure volte a garantire che l'espansione dei mercati dei capitali sia soggetta a un'adeguata sorveglianza di modo da non consentire ai prodotti cartolarizzati tossici che possono contribuire alla prossima crisi finanziaria di accedere ai mercati dei capitali europei. Gli organismi di vigilanza dell'Unione europea devono garantire che l'Unione dei mercati dei capitali non generi un'accelerazione della fuga di capitali dai singoli Stati membri durante i periodi di stress dei mercati finanziari. Al fine di garantire condizioni di finanziamento favorevoli per l'economia reale, è necessario indebolire l'anello di retroazione negativa tra gli istituti bancari e i tassi di interesse sovrani. Due elementi integrali a tal fine sono un sistema europeo di assicurazione dei depositi e un sostegno adeguato per il Fondo di risoluzione unico attraverso il meccanismo europeo di stabilità. Prima dell'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, i crediti deteriorati nei bilanci delle banche partecipanti dovrebbero essere liquidati nella misura più ampia possibile e praticabile.

3.12 Riforme della zona euro

3.12.1 L'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM) dovrebbe proseguire con maggior determinazione e immaginazione. Le attuali proposte per la riforma dell'UEM e la sua governance sono insufficienti per proteggerci dai rischi di shock asimmetrici. Il precedente riequilibrio delle partite correnti, unilaterale e incentrato solo sui debitori, ha danneggiato il PIL globale della zona euro, contribuendo a rendere lenta la sua ripresa dopo il 2008. Per concedere ai paesi che in precedenza avevano un disavanzo delle partite correnti un margine maggiore per espandere le loro economie (in termini di equilibrio di bilancio e saldo con l'estero), i paesi con un avanzo delle partite correnti non dovrebbero essere incentivati soltanto a investire di più, ma anche ad aumentare le retribuzioni e le prestazioni sociali per sostenere i consumi privati.

3.12.2 Il CESE esorta i leader europei a intensificare il ritmo delle riforme per quanto riguarda l'UEM, l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali. Tuttavia, finché la zona euro non disporrà di un bilancio comune in grado di creare un orientamento di bilancio positivo per l'intera zona, durante qualsiasi crisi futura continuerà a essere necessaria l'adozione di misure di politica monetaria. Con la prevedibile conclusione dei programmi di acquisto di attivi della BCE alla fine del 2018, il CESE raccomanda che la stessa BCE prenda in considerazione un programma di acquisto di attività che possa essere rapidamente attivato durante una recessione, qualora non si realizzassero gli incentivi di bilancio. Il programma dovrebbe essere orientato verso l'economia reale e gli investimenti ecologici.

3.13 Fiscalità equa

3.13.1 Prendendo spunto dalle discussioni in seno alla Commissione europea, dalle quali è emerso che la fiscalità potrebbe diventare una questione sulla quale decidere a maggioranza qualificata, il CESE continua a essere favorevole a privilegiare politiche fiscali eque, vale a dire che tengano conto della capacità contributiva di ciascuno. In linea con i suoi precedenti pareri, il CESE è favorevole allo sviluppo di una CCCTB di ampia accettazione in quanto strumento per rafforzare il mercato unico, semplificando gli adempimenti fiscali delle grandi imprese, e contrastare la pianificazione fiscale aggressiva⁽²⁰⁾. Accoglie inoltre con favore le iniziative in materia di tassazione dell'economia digitale, in quanto ritiene che sia molto importante elaborare nuovi principi universalmente accettabili su come attribuire gli utili delle imprese in linea con la creazione di valore a un paese dell'UE e tassarli di conseguenza⁽²¹⁾. Come già in pareri precedenti⁽²²⁾, il CESE accoglie inoltre con favore l'importanza attribuita nell'analisi annuale della crescita alla lotta alla frode, all'evasione e alla pianificazione fiscale aggressiva.

3.14 Riforme strutturali

3.14.1 L'analisi annuale della crescita sottolinea ancora una volta l'importanza delle riforme strutturali, considerate utili per la creazione di occupazione e la riduzione dei livelli di debito. Tuttavia, non è ancora chiaro che cosa si intenda per «riforme strutturali», il che rende difficile interpretare le affermazioni secondo cui le riforme attuate in passato hanno avuto effetti positivi dimostrabili. In alcuni dei suoi pareri precedenti, il CESE ha invocato l'attuazione di riforme strutturali orientate allo sviluppo sociale ed economico: un maggior numero di posti di lavoro di migliore qualità, un migliore accesso al mercato del lavoro, istruzione, formazione e acquisizione di competenze, crescita sostenibile, qualità dell'amministrazione e delle istituzioni, e sostenibilità ambientale⁽²³⁾. Secondo il Comitato, queste riforme non dovrebbero risultare dall'adozione di un approccio indifferenziato per tutti gli Stati membri, bensì essere specifiche per ciascun paese e coerenti con i programmi nazionali di riforma (PNR) al fine di migliorare il benessere e godere di sostegno democratico⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Parere del CESE sul tema *Base imponibile (consolidata) comune per l'imposta sulle società* (GU C 434 del 15.12.2017, pag. 58)

⁽²¹⁾ Parere del CESE sul tema *Tassazione degli utili delle multinazionali nell'economia digitale* (GU C 367 del 10.10.2018, pag. 73).

⁽²²⁾ Parere del CESE sul tema *Un regime fiscale favorevole alla concorrenza leale e alla crescita economica* (GU C 434 del 15.12.2017, pag. 18).

⁽²³⁾ Ad esempio: migliorare il contesto economico, il finanziamento delle imprese e la spesa in R&S; aumentare la produttività di imprese, settori ed economie; promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e con salari migliori riducendo al tempo stesso il numero di posti di lavoro temporanei e precari con bassi salari; rafforzare la contrattazione collettiva e l'autonomia delle parti sociali nel quadro di tale processo, nonché il dialogo sociale a livello locale, regionale, nazionale ed europeo; riformare la pubblica amministrazione per renderla più efficiente per lo sviluppo economico e sociale, oltre che più trasparente per i cittadini; promuovere sistemi di istruzione e formazione di qualità per i lavoratori al fine di creare pari opportunità e di conseguire risultati per tutti i gruppi sociali.

⁽²⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Finanziare il pilastro europeo dei diritti sociali*, punto 2.5 (GU C 262 del 25.7.2018, pag. 1, point 2.5).

3.14.2 La recente modesta crescita economica e l'evoluzione del mercato del lavoro sollevano questioni circa i benefici di alcune delle politiche passate, introdotte con l'etichetta di «riforme strutturali». È aumentato il numero degli occupati in linea con l'incremento della domanda, ma con frequenti deterioramenti della qualità del lavoro e una maggiore segmentazione del mercato del lavoro.

3.14.3 Quello dei risultati delle «riforme strutturali» precedenti rimane un tema controverso: alcune valutazioni sono state positive, con i datori di lavoro a esprimere un certo grado di soddisfazione per le riforme attuate nei mercati del lavoro ⁽²⁵⁾, ma esiste anche un consistente corpus di letteratura tale da far sorgere seri dubbi in merito alle raccomandazioni politiche formulate in passato dalla Commissione europea a proposito del mercato del lavoro ⁽²⁶⁾. Pertanto, la più recente strategia per l'occupazione dell'OCSE sostiene, sulla base di «nuove evidenze», che i paesi con politiche e istituzioni che promuovono sia la qualità che la quantità del lavoro e una maggiore inclusività producono risultati migliori rispetto a quelli in cui l'accento è posto prevalentemente sul miglioramento, o sulla salvaguardia, della flessibilità del mercato ⁽²⁷⁾.

3.14.4 Il CESE richiama l'osservazione già formulata secondo la quale il successo di una specifica misura di riforma, o al contrario il suo fallimento, spesso risultano evidenti soltanto dopo un periodo di tempo superiore a cinque anni ⁽²⁸⁾. Sarebbe inoltre opportuno procedere a una valutazione degli effetti delle precedenti politiche presentate come «riforme strutturali», che sia basata su elementi di prova, preveda la piena partecipazione delle parti sociali e della società civile e costituisca la base per future raccomandazioni politiche ⁽²⁹⁾.

3.15 Pilastro europeo dei diritti sociali

3.15.1 Il CESE accoglie con favore il riconoscimento dell'importanza del pilastro sociale, e ricorda l'urgenza di dargli attuazione, in considerazione degli scarsi risultati economici e sociali fatti registrare da molti paesi dal 2008 in poi.

3.15.2 Il pilastro sociale dovrebbe essere pienamente integrato nel semestre europeo, e non figurare soltanto in allegato. Il quadro di valutazione indica l'ampiezza del lavoro da svolgere se l'UE vuole raggiungere un rating «tripla A sociale». Non in tutti gli Stati membri si sono chiaramente raggiunti livelli accettabili di reddito, nonché di condizioni di vita, di sicurezza sociale, di prestazioni sociali, di tasso di istruzione e di accesso alle tecnologie digitali ⁽³⁰⁾.

3.15.3 Il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere utilizzato come strumento per misurare le raccomandazioni agli Stati membri. I 20 principi del pilastro dovrebbero fungere da indicatori per valutare in che misura i paesi siano riusciti a integrare il loro impegno per il pilastro sociale nelle rispettive politiche economiche.

3.15.4 Questo aspetto rinvia anche alla necessità di adeguati mezzi di finanziamento, inclusi i contributi del livello unionale. Il piano di investimenti dell'UE, se adeguatamente finanziato, e la politica di coesione dell'Unione possono entrambi contribuire, in coordinamento con le raccomandazioni specifiche per paese, purché vi sia un'adeguata flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Come il CESE ha già affermato in un precedente parere, inoltre, è necessario mantenere finanziamenti adeguati per la politica di coesione nel bilancio dell'UE ⁽³¹⁾.

3.15.5 Sarebbe inoltre opportuno riflettere approfonditamente sulla proposta di istituire un'Autorità europea del lavoro avanzata dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2017. Detta autorità potrebbe contribuire a garantire l'effettiva applicazione dei diritti sociali e del lavoro dell'UE e a contrastare la concorrenza sleale.

3.15.6 Oltre ad essere utilizzato come guida per le raccomandazioni politiche, il quadro di valutazione che accompagna il pilastro sociale dovrebbe servire da esempio per analisi simili sui risultati dei singoli paesi in relazione alle politiche in materia di ambiente e cambiamenti climatici, in modo che possano essere valutate con altrettanta serietà.

⁽²⁵⁾ BCE, Structural policies in the euro area «Politiche strutturali nella zona euro»

⁽²⁶⁾ A. Piasna & M. Myant (a cura di), *Myths of Employment Deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation* («I miti della deregolamentazione dell'occupazione: perché non crea posti di lavoro né riduce la segmentazione del mercato del lavoro»), Bruxelles, Istituto sindacale europeo (ETUI), 2017.

⁽²⁷⁾ Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy, («Buona occupazione per tutti in un mondo del lavoro in evoluzione»), Strategia per l'occupazione dell'OCSE, pag. 8.

⁽²⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Programma di sostegno alle riforme* (GU C 62, del 15.2.2019, pag. 121).

⁽²⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Programma di sostegno alle riforme* (GU C 62, del 15.2.2019, pag. 121).

⁽³⁰⁾ Parere del CESE sul tema *Finanziare il pilastro europeo dei diritti sociali* (GU C 262 del 25.7.2018, pag. 1).

⁽³¹⁾ Parere del CESE sul tema *Il quadro finanziario pluriennale post 2020* (GU C 440 del 6.12.2018, pag. 106).

3.15.7 In considerazione dell'importanza di promuovere la crescita sostenibile, ossia sostenibile in termini economici, ambientali e sociali, il titolo dell'analisi annuale della crescita dovrebbe essere modificato in «analisi annuale della crescita sostenibile».

3.16 *Il ruolo delle parti sociali nel semestre europeo*

3.16.1 I governi degli Stati membri, le parti sociali e le organizzazioni della società civile devono pervenire a un accordo sulle riforme nazionali essenziali più adatte a far sì che le loro economie conservino o migliorino il tenore di vita dei cittadini. È pertanto necessario tenere conto dei contributi forniti dai funzionari UE che si occupano del semestre a livello locale, dai consigli nazionali per le finanze pubbliche, dai comitati nazionali per la produttività e dai comitati economici e sociali nazionali, e anche i membri del CESE possono svolgere un ruolo in questo campo.

Bruxelles, 20 febbraio 2019.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
